

Projet de Charte des droits environnementaux Généralités

Introduction

La ministre de l'Environnement, Mme Ruth Grier, a annoncé, le 1er octobre dernier, la création d'un groupe de travail réunissant, entre autres, des porte-parole des groupes de défense de l'environnement, des associations d'affaires et du gouvernement. Ce groupe de travail a eu pour tâche de rédiger la première version d'une Charte des droits environnementaux destinée à changer la façon dont les décisions environnementales sont prises en Ontario. La Charte donnerait en effet aux Ontariens et aux Ontariennes le droit d'agir, individuellement et collectivement, pour protéger l'environnement.

Pendant neuf mois de travail assidu, le Groupe de travail a cherché à produire un texte de loi qui conviendrait aux groupes de défense de l'environnement, aux secteurs commercial et industriel et au grand public. Le texte proposé, qui est le fruit du consensus des membres du Groupe de travail, veut accroître considérablement la participation du public aux décisions environnementales du gouvernement. Dans son rapport sur la Charte des droits environnementaux, le Groupe de travail fait le bilan de ses délibérations et énonce ses recommandations. Le présent document résume ce rapport et présente au grand public les grandes lignes du projet de Charte des droits environnementaux.

Le rapport du Groupe de travail

Nous avons tous droit à un environnement sain. La Charte des droits environnementaux que propose d'entériner le gouvernement reconnaît ce droit. Elle le reconnaît, d'une part, en donnant au public la possibilité de participer aux décisions susceptibles d'avoir des répercussions sur l'environnement et, d'autre part, en soulignant la responsabilité qu'a le gouvernement de répondre de ses décisions. La Charte, si elle est adoptée, aidera le gouvernement à prendre des décisions avisées, sous l'oeil vigilant du public et d'un commissaire indépendant.

La Charte des droits environnementaux proposée n'est pas destinée à remplacer les lois, règlements ou autres instruments réglementaires en vigueur. Elle vise plutôt à les appliquer de façon diligente et, s'ils présentent des lacunes, à en examiner l'efficacité. Lorsqu'une activité porte atteinte à l'environnement et qu'elle n'est pas freinée, la Charte confère au public le droit de demander qu'une enquête soit faite et, dans certains cas,

Copyright Provisions and Restrictions on Copying:

This Ontario Ministry of the Environment work is protected by Crown copyright (unless otherwise indicated), which is held by the Queen's Printer for Ontario. It may be reproduced for non-commercial purposes if credit is given and Crown copyright is acknowledged.

It may not be reproduced, in all or in part, for any commercial purpose except under a licence from the Queen's Printer for Ontario.

For information on reproducing Government of Ontario works, please contact ServiceOntario Publications at copyright@ontario.ca

La Charte des droits environnementaux a pour objet :

- de protéger l'environnement et, lorsqu'il est justifié de le faire, d'en restaurer la qualité;
- de préserver la qualité de l'environnement pour les Ontariens et les Ontariennes d'aujourd'hui et de demain;
- d'entériner le droit des générations présentes et futures à un environnement sain;
- de réduire, voire d'éliminer, les polluants qui menacent outre mesure la qualité de l'environnement; et
- de protéger et de préserver la diversité biologique, écologique et génétique du milieu naturel;
- de protéger et de préserver la flore, la faune, les écosystèmes et les ressources naturelles en général;
- d'encourager une gestion réfléchie de la flore, de la faune, des écosystèmes et des ressources naturelles en général;
- d'identifier, de protéger et de préserver les milieux dont l'équilibre écologique est fragile.

comme dernière voie de recours, de solliciter une injonction pour juguler les actes délictueux et sommer les contrevenants à réparer les torts causés à l'environnement. Enfin, la Charte protégera les travailleurs et les travailleuses qui dénoncent les employeurs qui polluent.

Aperçu

D'autres compétences ont adopté, ou songent à adopter, une charte des droits environnementaux semblable à celle proposée aujourd'hui en Ontario. Différents projets de loi visant à entériner les droits environnementaux ont été débattus à l'Assemblée législative au cours des dix dernières années. Aucun n'a reçu toutefois l'appui du gouvernement au pouvoir, du secteur commercial et du secteur industriel; aucun n'a été sanctionné, ni promulgué.

Un comité consultatif, regroupant des porte-parole de plusieurs secteurs d'activité de la province, a aidé à établir les principes généraux de la Charte. Les ministères et de nombreux organismes publics et para-publics ont offert leurs suggestions. Des audiences publiques ont suivi, desquelles ont émané des centaines de mémoires et de suggestions.

Le mandat du groupe de travail

Voici les principes qui ont servi de fondement à la Charte des droits environnementaux :

- un environnement sain est un droit;
- pour se prévaloir de ce droit, le public ontarien doit profiter d'un meilleur accès aux cours ou aux tribunaux et être en mesure de poursuivre les pollueurs;
- le public doit participer davantage aux décisions environnementales du gouvernement;
- le gouvernement doit être tenu davantage responsable de ses décisions et de leurs répercussions sur l'environnement; et
- les travailleurs et les travailleuses qui dénoncent les employeurs qui polluent doivent profiter d'une protection accrue contre les représailles de ces derniers.

Membres du Groupe de travail

Richard Dicerni
Sous-ministre, coprésident du groupe
de travail
(de mai 1992 à ce jour)

Robert Anderson
Conseil canadien des chefs d'entreprise

Richard Lindgren
Association canadienne du droit
de l'environnement

Paul Muldoon
Pollution Probe

Gary S. Posen
Sous-ministre, coprésident du groupe
de travail
(d'octobre 1991 à mai 1992)

Michael Cochrane
Coprésident du groupe de travail

George Howse
Association des manufacturiers canadiens

John Macnamara
Chambre de commerce de l'Ontario

Andrew Roman
Conseiller juridique

Sally Marin
Ministère de l'Environnement de
l'Ontario

C'est au Groupe de travail sur la Charte des droits environnementaux qu'est revenu le soin de faire le bilan de toutes les suggestions apportées par les intervenants et de rédiger le texte de la Charte. Cette tâche était assortie de consignes précises : la Charte devait être équitable, bien fondée et réaliste; elle devait en outre être claire et non équivoque; sa mise en application devrait pouvoir se faire à peu de frais; et, enfin, la modification des lois en vigueur devrait se faire uniquement lorsqu'il en va de l'efficacité même de la Charte.

Le projet de Charte des droits environnementaux s'articule autour de quatre grands principes :

- **promouvoir la prise de décisions qui respectent l'environnement;**
- **faciliter la participation du public;**
- **accroître la responsabilisation des pouvoirs publics; et**
- **prévoir une mise en oeuvre rapide.**

Des décisions qui respectent l'environnement

La protection de l'environnement est une responsabilité qui incombe autant au gouvernement qu'au public. Toutefois, compte tenu du pouvoir de réglementation dont est investi le gouvernement de l'Ontario, le Groupe de travail estime que c'est à lui que revient à prime abord le soin de veiller à la protection du milieu naturel de la province.

Grâce à des règles précises, qui obligeraient le gouvernement à bien examiner les répercussions environnementales des lois, règlements et politiques qu'il se propose d'adopter, la Charte des droits environnementaux aidera le gouvernement à prendre de meilleures décisions. Les ministères visés par la Charte sont les suivants : Environnement, Richesses naturelles, Développement du Nord et Mines, Agriculture et Alimentation, et tout autre ministère que désignera le Conseil des ministres.

« La protection de l'environnement est une chose dont la responsabilité ne peut être remise seulement entre les mains du public ou seulement entre les mains du gouvernement. Les deux doivent travailler de concert pour protéger l'environnement selon un processus rapide, efficace, ouvert et équitable. »

Extrait du préambule du projet de Charte des droits environnementaux

Déclarations sur les valeurs environnementales

Chaque ministère désigné devra rédiger une déclaration sur les valeurs environnementales (art. 5 à 9), c'est-à-dire un bref exposé de la façon dont il reconciliera les préceptes environnementaux de la Charte aux considérations de nature sociale, économique et scientifique qu'il prend déjà en ligne de compte lorsqu'il est appelé à rendre une décision à répercussions environnementales. Les déclarations devront être élaborées avec le concours du public et adoptées le plus tôt possible après la promulgation de la Charte.

Une participation accrue du public

La participation du public aux décisions environnementales, bien qu'elle soit encouragée, n'est pas encore un droit garanti par la loi. Par ailleurs, le groupe de travail s'est rendu à la conclusion que le processus de consultation actuel manquait de rigueur. La promulgation de la Charte devrait tout changer.

Une fois la Charte des droits environnementaux mise en vigueur, les grandes décisions environnementales devront se faire ouvertement, avec la participation active du public et selon des règles précises et uniformes. Dès lors, toute personne, toute entreprise ou tout organisme qui le désire aura la possibilité de jouer un rôle proéminent dans les prises de décisions du gouvernement. Le gouvernement devra prendre en considération tous les commentaires du public avant de rendre sa décision.

Registre environnemental

Afin de faciliter la participation du public, le Groupe de travail a recommandé au gouvernement de créer un registre environnemental (art. 10 à 21). Les ministères désignés se serviront de ce registre électronique pour tenir le public informé des politiques, règlements et autres actes à répercussions environnementales qu'ils se proposent d'adopter. Quiconque le désire pourra alors exprimer son point de vue sur l'initiative proposée et être notifié, en temps opportun, de la décision finale prise par le gouvernement.

Différentes règles seront élaborées selon la nature des politiques, des règlements ou des actes proposés. D'après la Charte des droits environnementaux, sont désignés dans la catégorie des politiques les plans, normes ou lignes directrices qui, selon le ministre, nécessitent la consultation du public. Seront parmi les règlements devant figurer dans le registre ceux qui ont des répercussions environnementales notables et qui sont adoptés en vertu de l'une des lois désignées par la Charte. Enfin, la troisième catégorie, celle des instruments réglementaires, ou actes, comprendra tous les documents pris en application de l'une des lois désignées par la Charte, dont les permis, les certificats d'autorisation, les licences, les ordonnances ou les arrêtés d'intervention ayant trait à l'environnement.

En général, le registre représentera le minimum de participation du public prévu par la Charte. Certaines exemptions pourront toutefois être accordées dans des circonstances requérant des mesures d'urgence, lorsque la consultation du public a déjà eu lieu, ou aura lieu, ou encore lorsque les décisions sont prises en vertu de la Loi sur les évaluations environnementales.

Demande d'examen

La participation du public ne se limitera pas aux lois et aux politiques proposées par le gouvernement. La Charte des droits environnementaux confère en effet au public le droit de demander la création de nouvelles lois, de nouvelles politiques ou de nouveaux actes dans le but de réglementer certaines activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Les lois et règlements en vigueur avant la proclamation de la Charte pourront également être réexaminés, modifiés ou remplacés (art. 25 à 30).

En vertu de la Charte, tout groupe de deux personnes ou plus (pour peu que ces personnes habitent l'Ontario et soient âgées de 18 ans ou plus) pourra demander un examen en adressant une requête au bureau du Commissaire à l'environnement dont la création est prévue par la Charte. Le Commissaire devra acheminer la demande au ministre responsable dans un délai établi, et ce dernier devra accuser réception de la demande, déterminer si elle dans l'intérêt du public et, le cas échéant, donner sa décision par écrit aux demandeurs.

Demande d'enquête

Grâce à la Charte des droits environnementaux, le public ontarien pourra veiller plus activement que par le passé à ce que les lois environnementales soient respectées.

Tout groupe de deux résidents de l'Ontario aura la possibilité de demander que le gouvernement ou le ministère désigné ouvre une enquête sur des incidents qui pourraient avoir porté atteinte à l'environnement (art. 32 à 38). Ce droit est assorti d'une seule réserve, à savoir que l'incident doit être attribuable à une personne ou à une entreprise qui aurait enfreint une loi, un règlement ou toute autre mesure ayant force de loi.

À l'instar des demandes d'examen, les demandes d'enquêtes seront adressées au Commissaire à l'environnement, qui les acheminera ensuite au ministre responsable. Celui-ci devra en accuser réception et déterminer, dans un délai établi, si elles sont fondées. (En vertu de la Charte, le gouvernement peut rejeter une demande si elle paraît frivole ou vexatoire, ou si l'infraction prétendue n'est pas jugée assez grave.) Lorsqu'il est décidé d'ouvrir une enquête, le ministre responsable doit informer les demandeurs de son issue et préciser les mesures qu'il entend prendre, le cas échéant.

Environnement

Aux termes de la Charte des droits environnementaux, le mot « environnement » signifie l'air, l'eau (y compris les eaux souterraines), les terres, la flore, la faune et les écosystèmes de l'Ontario.

Atteinte à l'environnement

À entendre par « atteinte à l'environnement » toute activité polluante ou dégradation de l'environnement, y compris les torts causés par le rejet d'une matière solide, d'un liquide, d'un gaz, l'émanation d'une odeur nauséabonde, la chaleur, les bruits, des vibrations ou des radiations.

Accès aux tribunaux

Les lois en vigueur restreignent le recours du public à la justice pour protéger la qualité de l'environnement et, dans certains cas, nient l'accès du public aux tribunaux. La Charte des droits environnementaux lèvera certaines de ces restrictions : si une atteinte environnementale met en danger une ressource publique, et qu'un résident de l'Ontario met en doute les résultats de l'enquête menée par le ministère responsable, cette personne peut alors tenter une action en justice contre le contrevenant.

La Charte confère au public ontarien un nouveau droit d'action pour protéger les ressources publiques (art. 41 à 57). Elle désigne comme ressources publiques les terres publiques, l'air et les ressources en eau (y compris les eaux souterraines) de l'Ontario, la flore, la faune et les écosystèmes qui en dépendent. Le nouveau droit d'action ne s'applique cependant pas à la propriété privée.

Le public pourra se prévaloir de ce nouveau droit d'action uniquement lorsqu'une demande d'enquête a été présentée et que le gouvernement n'y a pas répondu d'une manière raisonnable et dans les délais établis. L'atteinte que subirait la ressource publique (qu'elle soit actuelle ou imminente) doit être grave et résulter d'une infraction (ou d'une infraction anticipée) à une loi, à un règlement ou à un autre instrument réglementaire prescrit par la Charte des droits environnementaux.

Le résident pourra alors engager une poursuite contre le contrevenant et demander au tribunal de délivrer une injonction pour stopper l'acte illicite. Le tribunal aura le pouvoir d'ordonner au contrevenant de prendre certaines mesures pour remettre en état la ressource publique et empêcher qu'un tel incident ne se reproduise. Si le défendeur y consent, le tribunal pourrait aussi lui demander d'entreprendre des travaux de recherche ou encore de mettre en oeuvre des programmes d'éducation ou de santé communautaire. Le tribunal ne pourrait cependant pas ordonner au défendeur de verser des dommages-intérêts, l'objectif du droit d'action étant de remettre en état une ressource publique à laquelle on a porté atteinte.

Le Groupe de travail a aussi recommandé au gouvernement de modifier la loi sur la qualité pour agir concernant une nuisance publique (art. 58). Cette modification conférerait à une personne ayant subi, ou risquant de subir, une perte financière ou une blessure en raison d'un tort causé à l'environnement le droit d'avoir recours à la justice pour réclamer des dommages-intérêts. Aux termes de la présente loi, cette personne ne pourrait pas avoir recours à la justice si la perte subie est essentiellement semblable à celle subie par d'autres victimes.

Le Groupe de travail ne croit pas que cette modification entraîne un nombre par trop considérable de poursuites, inondant ainsi les cours et les tribunaux de la province. Grâce aux mécanismes prévus par la Charte, notamment la participation du public aux premiers stades du processus de prise de décisions, un meilleur accès à l'information et les droits de demande d'enquête et d'examen, c'est plutôt son avis que le public sollicitera l'accès aux tribunaux en dernier recours seulement.

Protection accrue pour les « dénonciateurs »

La Charte des droits environnementaux voudrait étendre la protection offerte aux personnes qui dénoncent des pollueurs en vertu de la Loi sur la protection de l'environnement. L'heure actuelle, un employé ne peut être congédié, pénalisé ou intimidé de toute autre façon pour avoir dénoncé un employeur qui aurait enfreint une des lois ou un des règlements environnementaux de l'Ontario.

La Commission des relations de travail de l'Ontario peut ordonner à une entreprise qui enfreint cette disposition de la Loi sur la protection de l'environnement de réengager ou de dédommager un(e) employé(e) qui aurait été injustement congédié(e) ou qui aurait subi toute autre forme de contrainte pour avoir simplement informé le ministère de l'Environnement d'une atteinte à l'environnement. La Charte des droits environnementaux consignera cette protection dans plusieurs autres lois environnementales (art. 59 à 72).

La Charte reconnaîtra également aux travailleurs et aux travailleuses le droit d'exercer leurs nouveaux droits environnementaux, dont ceux de demander que soit faite une enquête, de prendre part à l'élaboration des règlements environnementaux ou de témoigner à un procès. Toute personne qui subit des représailles pourra déposer une plainte par écrit auprès de la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Responsabilisation des pouvoirs publics

Cette notion de responsabilisation des pouvoirs publics, c'est-à-dire du devoir du gouvernement de rendre compte de ses décisions, prend comme fondement que le public doit être informé à l'avance des politiques, règlements et autres actes que le gouvernement se propose d'adopter, et qu'il doit pouvoir participer activement au processus de prise de décisions. Cette nécessité mise à part, le Groupe de travail a recommandé la nomination d'un Commissaire à l'environnement, qui veillerait à ce que le gouvernement respecte les dispositions de la Charte des droits environnementaux.

Le bureau du Commissaire à l'environnement relèverait directement de l'Assemblée législative (art. 22 à 24). Dans l'exercice de ses fonctions, le Commissaire aiderait le gouvernement à respecter les clauses de la Charte et verrait à ce que les ministères désignés appliquent les préceptes de leur déclaration sur les valeurs environnementales dans les activités qu'ils entreprennent.

Le bureau du Commissaire à l'environnement serait aussi chargé :

- d'aider le public à se prévaloir des droits qui lui sont conférés par la Charte;
- d'acheminer les demandes d'enquête et d'examen et d'en surveiller le traitement;
- d'observer l'emploi devant les tribunaux du nouveau droit d'action prévu par la Charte;
- de veiller à ce que soient appliquées les dispositions de la Charte concernant la protection des travailleurs « dénonciateurs » qui portent plainte auprès de la Commission des relations de travail; de superviser l'emploi du registre environnemental par les ministères désignés; et

- de présenter à l'Assemblée législative, tous les deux ans, un rapport faisant le bilan des efforts déployés par le gouvernement pour mettre en vigueur la Charte des droits environnementaux.

Mise en vigueur de la Charte

Le public est dès lors invité à examiner la version proposée de la Charte des droits environnementaux. Le gouvernement tiendra plusieurs réunions avec les principaux acteurs et intervenants, qui comprennent notamment les associations agricoles, les municipalités, les organismes gouvernementaux, les syndicats, les groupes de défense de l'environnement et les secteurs commercial et industriel. Ces réunions permettront de préciser les objectifs de la loi proposée et de recueillir les recommandations des intervenants pour en accroître l'efficacité. Le grand public est pour sa part invité à adresser ses commentaires par écrit directement à la ministre de l'Environnement, Mme Ruth Grier.

À la lumière des recommandations du public, le ministère de l'Environnement, en collaboration avec son Groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux, rédigera une version finale de la Charte, qui sera ensuite débattue à l'Assemblée législative de l'Ontario. Enfin, le ministère de l'Environnement élaborera divers autres règlements, qui seront eux-aussi soumis à l'examen du public. Ces règlements serviront à mettre en vigueur le registre environnemental et d'autres clauses de la Charte.

Le gouvernement propose de mettre la Charte des droits environnementaux en vigueur par étapes, selon un calendrier approprié, afin de permettre aux ministères de rédiger leurs déclarations sur les valeurs environnementales et au gouvernement d'établir le registre environnemental. La Charte sera donc mise en application sans heurts, pour en permettre l'intégration efficace aux lois en vigueur et aux réformes projetées. Enfin, dans son premier rapport biennal, le bureau du Commissaire à l'environnement offrira des suggestions pour accroître davantage l'efficacité du processus de mise en oeuvre.

Renseignements :

Pour en savoir davantage sur le projet de Charte des droits environnementaux, prière d'écrire à l'adresse suivante :

**Charte des droits environnementaux
Ministère de l'Environnement de l'Ontario
135, avenue St. Clair ouest
Toronto (Ontario) M4V 1P5**

**Téléphone :
1-800-565-4860**

